Comisión de Presupuestos
Carpeta Nº 2231 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1269 de 2017

CONTRATACIÓN O DESIGNACIÓN PÚBLICA DE PERSONAS ANTERIORMENTE DESTITUIDAS

Artículo 9° desglosado del proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2016

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de octubre de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Jorge Pozzi.
MIEMBROS:	Señores Representantes Sebastián Andújar, Sergio Arbiza, Germán Cardoso, Gustavo Da Rosa, Óscar Groba y Sergio Mier.
INVITADOS:	Por la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), Aidemar González, Claudia Rivero y doctor Daniel Parrilla, Asesor.
PROSECRETARIA:	Señora Sandra Pelayo.

SEÑOR PRESIDENTE (Jorge Pozzi). Habiendo número, está abierta la reunión.

Esta Comisión tiene mucho gusto en recibir una delegación del Consejo Directivo de COFE, integrada por la señora Claudia Rivero, el señor Aidemar González, y el doctor Daniel Parrilla, asesor.

Estamos considerando un proyecto de ley sobre contratación o designación pública de personas anteriormente destituidas. Como ya sabrán, cuando tratamos el proyecto de ley de rendición de cuentas la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda resolvió desglosar el artículo 9º para estudiarlo con más tranquilidad en esta Comisión.

Ya hemos recibido la opinión de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Además, hemos resuelto recabar la opinión tanto de COFE como de la Mesa Sindical Coordinadora de Entes. Esperamos que ustedes hayan recibido en tiempo y forma tanto el articulado como las versiones taquigráficas.

SEÑOR GONZÁLEZ (Aidemar). Cuando estuvo en discusión el proyecto de ley de rendición de cuentas, que se transformó en ley, uno de los temas en discusión era el artículo 9º que refiere a la posibilidad de reinserción de quienes fueron destituidos por las causales de ineptitud u omisión; se refiere también a que estarían excluidas conductas en las que existe dolo, y otro tipo de delitos. En ese momento, trasmitimos que estábamos analizando el artículo.

Luego de esa instancia y ante esta convocatoria, una de las preguntas que queremos hacer es por qué se retoma su estudio en esta Comisión, si se ha previsto elaborar este año una ley que contenga este artículo, o se lo piensa incluir en la próxima rendición de cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE. La Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda desglosó el artículo y lo envió a la Comisión de Presupuestos para su estudio. Por tanto, esta Comisión lo está tratando ahora como un proyecto de ley, y en la medida en que lo analicemos y escuchemos a las distintas partes, se votará o no. Si se vota afirmativamente, irá al Senado con media sanción.

SEÑOR GONZÁLEZ (Aidemar). Como cuestión general, no estamos de acuerdo con la cadena perpetua a nivel penal ni tampoco a nivel de los vínculos laborales, en este caso, en el Estado.

El hecho de que hoy las personas que fueron destituidas por las causales previstas no tengan la posibilidad de reinserción como criterio general, nosotros no lo compartimos. Por tanto, en nuestra opinión, la idea que trasmite este artículo es positiva.

Las causales de omisión e ineptitud están vinculadas a la Ley Nº 19.121. Los procedimientos disciplinarios, causales de destitución, no fueron acordados con COFE en su momento. Entendemos que hay causales que son excesivas con la sanción que implica la destitución y, por tanto, consideramos positiva esta posibilidad de reinserción al vínculo laboral.

SEÑOR PARRILLA (Daniel). El compañero hizo una introducción al tema refiriéndose a un aspecto que, para nosotros, es medular y que hemos venido planteando desde hace un tiempo: nada más y nada menos que no exista cadena perpetua a nivel laboral. No existe en la actividad privada, ya que se puede despedir a una persona por notoria mala conducta y eso no implica que nunca más pueda acceder al mercado de trabajo

Además, en un sistema jurídico como el nuestro, que está inserto en el sistema universal de los derechos humanos, la relación entre el fenómeno del trabajo y el fenómeno del reproche disciplinario penal, es un punto muy delicado y hay que buscar equilibrios.

Nosotros, por definición, no estamos de acuerdo con las condenas sine die, o de por vida. No existen ni siquiera en materia penal. No es nuestra especialidad, pero puedo decir que hay un régimen de prescripción de los delitos que está establecido a texto expreso. También existe un régimen de prescripción de las condenas según el artículo 349 del Código del Proceso Penal que la establece el juez de la ejecución de la pena, lo cual implica que una persona, luego de haber sido condenada, puede sacar su certificado de buena conducta y volver a vivir, recuperar su libertad y la causa ser archivada definitivamente. Ni qué hablar en el ámbito del derecho administrativo: las faltas tienen un régimen de prescripción. La Ley Nº 19.121 Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central establece que las faltas administrativas, cuando a su vez constituyen delito, prescriben en el período que se prevé para el delito, y si no, a los seis años.

Además, en materia penal reitero que no es nuestra especialidad existen institutos, como la suspensión condicional de la pena, que también está recogida en el proyecto actual y se llama suspensión condicional del proceso, que extinguen el delito. También tenemos el instituto de la amnistía o la gracia previsto en el Código Penal otorgada por la Suprema Corte de Justicia. Todas estas son causales de extinción del delito porque la idea creo que todos los penalistas manejan esto es una justicia restaurativa y no al servicio de la pena en sí misma. Lo cierto es que en nuestro sistema existen plazos para volver a dar una oportunidad a la gente.

Hasta el momento, hasta la presentación de este artículo, la situación de los funcionarios públicos, a nuestro juicio, en el régimen actual es más grave que el sistema penal, cuando estamos hablando del trabajo y cuando, muchas veces, la destitución puede responder a una gama muy amplia de situaciones.

Quiero recordar, como un aporte, que el artículo 36 de la Constitución de la República establece: “Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes”.

Creo que todos sabemos que cuando hablamos de limitaciones de interés general hablamos de otra cosa. Y ni qué hablar a nivel internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, aprobado en el marco de las Naciones Unidas, establece: “Los Estados Partes en el

presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.

El problema de limitar este derecho, que es un derecho humano fundamental, implica compatibilizar un montón de cosas. Si en nuestro sistema jurídico tenemos un régimen de prescripciones para dar certezas, seguridad, nuevas oportunidades, se tiene que compatibilizar con el régimen disciplinario en materia laboral.

Además, hay algunas cuestiones que quiero compartir con ustedes porque es importante tenerlas presente. A nivel del sistema de relaciones laborales en el sector público hemos vivido, a nuestro juicio, un proceso de recrudecimiento del aspecto represivo disciplinario.

Lo hemos venido señalando de esta manera no tenemos por qué ocultarlo , particularmente, con la denominada Ley Nº 19.121. Los artículos 81 y 82 de esta ley establecen las causales de destitución y algunas de ellas se aproximan peligrosamente a cuestiones que han estado relacionadas con cosas que, para nosotros, son absolutamente naturales como el conflicto social, como la huelga.

El artículo 82 establece: “Se entiende por omisión, a los efectos de la destitución, el incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales”. Entonces, tendríamos que analizar las obligaciones funcionales. Si nos remitimos a los artículos 29 y 30 de este Estatuto, que establecen las obligaciones y las incompatibilidades, notamos que hay normas que peligrosamente se aproximan a limitar derechos humanos fundamentales, por ejemplo, la libre expresión del pensamiento y el acceso a la información pública.

Si leen el numeral 7) del artículo 29 y los numerales 7) y 8) del artículo 30, notarán que se castiga al funcionario que usa información que el Estado considera reservada, aunque no lo haya declarado. Y esto puede ser causal de destitución; no solo se destituye al funcionario por ejercer, eventualmente, un derecho humano fundamental, sino que no se lo deja trabajar nunca más en el Estado. Me parece que es un tema muy delicado.

Quiero referirme particularmente a algo que nos preocupa mucho, lo estudiamos e hicimos un informe; está vigente y, de alguna manera, ilustra por qué es importante no condenar al funcionario. El Decreto Nº 45/2017, de febrero, modificó un artículo del Decreto Nº 500, que es la norma que regula todo el procedimiento administrativo de la Administración Pública. El Decreto Nº 45 modificó el artículo 69 que regula cómo tiene que actuar un funcionario cuando eleve solicitudes, proyectos, o produzca informes. Además, dice: “El funcionario que haga públicos, divulgue, o dé a conocer a terceros los documentos referidos en el presente artículo, excepto en los casos previstos por la ley, incurrirá en falta muy grave, pasible de destitución”.

Se trata de una norma claramente ilegal y de dudosa constitucionalidad. Acá ni siquiera se prevé la posibilidad de un procedimiento administrativo para graduar la responsabilidad.

Este tema está asociado a cuestiones vinculadas, por ejemplo, a la huelga, a la libertad sindical. Muchos funcionarios, a veces por el lugar que ocupan, manejan información y la proporcionan porque es parte del conflicto. Estos funcionarios son pasibles de destitución y, por ellos, estamos planteando la necesidad de que exista una nueva oportunidad.

Además, hay otras causales. El artículo 81 del Estatuto del Funcionario Público Ley N° 19.121 establece entre las posibles causales de destitución, por ejemplo, cuando se acumulen diez inasistencias injustificadas en un año calendario. Esta es una de las causales de destitución y les puedo asegurar que los destituyen. La vida ofrece un montón de circunstancias en las que uno, por diferentes razones, puede faltar más de diez veces, como ocurre en la actividad privada. ¿No se va a dar una oportunidad a esos funcionarios?

Personalmente, me preocupa mucho otra de las causales de destitución por omisión, también prevista en el artículo 81, que dice: “Sin perjuicio de ello, se considerará omisión por parte del funcionario, el incumplimiento de las tareas en los servicios que sean declarados esenciales por la autoridad competente”. Objetivamente, en este país hubo miles de profesores no integran la Administración Central; lo tomo como ejemplo que incurrieron en una causal importante de destitución por omisión.

La norma que regula el sistema de relaciones laborales ha sido muy regresiva en cuanto al ordenamiento del sistema. Ha sido muy represiva en materia disciplinaria y genera situaciones que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de pensar cómo organizamos el trabajo en la función pública.

Este proyecto de ley viene a contemplar lo que hasta ahora era imposible: el reingreso, salvo alguna excepción que está prevista en la norma que se derogaría. Si bien podría haber alguna imprecisión, porque está el dolo o la culpa y, a veces, hay situaciones que pueden ser culposas y muy graves desde el punto de vista administrativo y otras que pueden ser dolosas, me parece que estaríamos avanzando y ordenando un poco la cosa.

Por último, hay un tema fundamental. Hay una relación entre la falta administrativa y el delito. Cuando un funcionario público incurre en un delito culposo o doloso, lo que se hace en la Administración pública es un sumario así lo dispone la normativa , a efectos de que la jerarquía analice si ese delito es compatible o no con la tarea que cumple el funcionario público. Ahí hay un espacio de mucha subjetividad del jerarca a la hora de decidir. La idea que tenemos es que el sistema, tal como está organizado a nivel del trabajo en el sector público, es tan impreciso, tan peculiar y tan peligroso a la hora de ejercer el procedimiento disciplinario que, a nuestro juicio, requeriría una norma como la que está sobre la mesa. No es un tema exclusivamente jurídico. Condenar al funcionario público a no regresar nunca más a los cuadros funcionales del Estado cosa que no ocurre en la actividad privada , tiene que ver con la manera en que estamos pensando el Estado y con la forma de ver un derecho humano fundamental como es el trabajo. Me parece más un tema político que jurídico y estas consideraciones deberían ser tenidas en cuenta, por la importancia que, a nuestro juicio, tiene.

SEÑORA RIVERO (Claudia). Voy a referirme a la ineptitud.

Si analizamos la Constitución o el Estatuto, podemos decir que, en principio, no hay grandes modificaciones. Sin embargo, en el caso de la ineptitud, en el Estatuto del Funcionario Público aparecen algunas novedades que no estuvieron en la mesa de negociación y con las cuales no estamos de acuerdo.

Hace referencia a la incapacidad personal, a una evaluación insatisfactoria del desempeño por dos períodos consecutivos y a cuando el funcionario rechace la capacitación. Reitero que estos aspectos no estuvieron presentes en la mesa de negociación. ¿Por qué nos parece que no están bien? Primero, la norma no define qué es la calificación insatisfactoria. Eso queda a criterio subjetivo de cada jerarca, en cada lugar, porque hasta el momento ni siquiera existe un decreto reglamentario que lo determine, mucho menos un ámbito de negociación donde lo podamos trabajar. Entonces, se puede destituir a una persona porque tuvo dos calificaciones consecutivas no satisfactorias, pero no sabemos qué es no satisfactorio. Eso es muy peligroso.

Además, está previsto como causal de destitución que el funcionario rechace la capacitación. Si leemos el Decreto N° 222, de 2014, que es el que reglamenta el procedimiento disciplinario después del Estatuto, va más allá todavía de lo que introduce la ley. El organismo que tiene el funcionario que debe recapacitarse debería coordinar con la ENAP algún curso que dicho funcionario tendría que aprobar. Hasta hoy no existen cursos ni programas de recapacitación ni nada que nos permita decir que esto es aplicable. Por lo tanto, tenemos vigente un sistema que no tiene ningún tipo de contexto en los hechos para que pueda ser aplicado, y eso lo hace muy peligroso. Puede ser que una persona necesite una capacitación para mejorar su calificación y ser más eficiente, pero del otro lado no hay ninguna oferta de capacitación implementada. Para nosotros, eso es muy complicado.

También habla de la ineptitud por incapacidad personal, que puede darse por enfermedad. Muchas personas han tenido problemas de enfermedad y los han superado. ¿Por qué no pueden volver a postularse en un concurso para ingresar a la Administración si superaron su enfermedad?

Yo sé que para la prensa y para la sociedad estos son temas muy sensibles. Vende bien decir que los funcionarios públicos son ineficientes, que no se quieren capacitar, pero no es así. Entiendo que las normas son genéricas, pero me parece que hay casos que deberían verse en forma particular, porque no todos entran en los clichés que fácilmente usa quien no trabaja en el Estado. Habría que analizar con cuidado este artículo, buscarle la vuelta y armonizarlo con otras normas que requieren una complementación.

Estuvimos leyendo la versión taquigráfica de la sesión en la que vino el doctor Scavarelli por la rendición de cuentas y vimos algunas intervenciones en el sentido de que modificar esto significaba premiar a los malos

funcionarios que, además, recargaban a los demás funcionarios. No todo en la vida es tan genérico y hay casos que se deben mirar con mayor detenimiento. A veces, no es que el funcionario quiera ser malo, sino que hay circunstancias en la vida, como una enfermedad, que pueden llevarlo a la destitución y no parece razonable la muerte civil, es decir, que no pueda presentarse a ningún concurso en el Estado. La persona tiene que pasar por todo un proceso y ganará o no el concurso. ¿Por qué ni siquiera se puede inscribir? Nosotros lo estamos mirando desde ese punto de vista.

No queremos dejar de aprovechar la oportunidad de venir al Parlamento para volver a insistir en que seguimos reclamando, como COFE, un ámbito de negociación serio con respecto a muchas cosas del Estatuto, incluyendo la carrera y la formación. Esas cosas son necesarias para tener un Estado más eficiente. Se trata de ámbitos que venimos solicitando, pero hasta ahora no se han instalado. En Dinatra se nos ha dicho siempre que no hay postura de Poder Ejecutivo con respecto a este tema.

Para nosotros, este artículo tiene sus aspectos a considerar, pero hay que verlo en un todo, en relación con la carrera y con muchas cosas que quedaron colgadas en cuanto al propio Estatuto.

SEÑOR ANDÚJAR (Sebastián). Pido disculpas porque estaba en otra comisión y me perdí una parte de la exposición de la delegación. Nosotros teníamos la inquietud de recibirlos, sobre todo, para saber si COFE está de acuerdo o no con este artículo.

Pienso que las personas que tienen un problema de salud no deben ser destituidas.

Por otra parte, quiero saber si en COFE, cuando se expulsa a alguien del sindicato, hay una metodología para su reingreso. Lo pregunto, simplemente, como para hacer una especie de ejercicio de derecho comparado entre lo que propone este artículo y lo que se hace a nivel de la organización de los funcionarios públicos.

SEÑOR GONZÁLEZ (Aidemar). En lo que se refiere a la postura de COFE sobre este artículo en consideración, entendemos que, tal como está planteado, es positivo en el esquema existente hoy. Los compañeros han desarrollado nuestra postura. No compartimos el criterio de la cadena perpetua en los vínculos laborales en el sector privado ni en el sector público. Si bien hay una apertura a que cualquiera puede ser el tipo de designación, nosotros, que representamos a quienes son designados mediante los procesos de ingreso a la función pública, con los procedimientos de selección y reclutamiento, llamado abierto y demás, entendemos que esto sería positivo.

En lo que refiere a las expulsiones de afiliados y demás, COFE es una confederación de sindicatos y estos tienen distintos criterios al respecto. Nuestro sindicato el de Impositiva , ante la expulsión de algún asociado, no lo hace de por vida, no es una cadena perpetua, pues a través de la comisión directiva o de la asamblea general puede reverse la decisión ante cambios de comportamiento y actitud de la persona. En definitiva, la vida es eso. Ante determinadas situaciones pueden cometerse errores, pero también uno puede cambiar la conducta.

El objetivo del sindicato no es la expulsión, sino el convencimiento; reitero que en nuestro sindicato no hay cadena perpetua para ningún afiliado una vez que se define su expulsión.

SEÑOR GROBA (Óscar). Estamos recibiendo insumos sobre un artículo que ha sido desglosado. También recibimos al doctor Scavarelli, quien nos brindó información muy rica.

Para quienes venimos de la actividad privada, notoria mala conducta significa “armate una unipersonal porque acá no entrás más”. Lo digo por nuestra experiencia en la actividad privada; nunca fuimos funcionarios públicos. Además, en una organización o sector de la economía nacional se conoce todo el mundo, por ejemplo, los empresarios. Una expulsión por notoria mala conducta es algo gravísimo. Hay que tener un oficio relevante o que haya muy poca gente en ese oficio para que a uno lo vuelvan a tomar en otro lado y, si lo hacen, lo primero que te dice el capataz es: “Esta es la sección, tú trabajas ahí; encargate de tu tema, vas al baño y volvés”. Este es un dato de la realidad y de la experiencia de muchos años en la actividad privada.

Digo esto para que se sepa qué pasa con una notoria mala conducta que, además, es eso, es decir, tenés que robar o pegarle a un superior. ¡Ni qué hablar si sos dirigente o militante sindical en la actividad privada!

La idea es propositiva en el sentido de analizar las posibilidades de acuerdo con lo que ustedes y Scavarelli nos han manifestado; luego vendrán los compañeros de los entes. Estamos en la construcción de un proyecto en el que la omisión e ineptitud signifique eso, es decir, omisión e ineptitud. Le he preguntado al doctor Scavarelli qué significa una deserción por ineptitud u omisión en la actividad pública; las definiciones sobre ineptitud u omisión deben ser algo específico.

Quienes estamos en la actividad privada y conocemos que un familiar fue despedido de un empleo público por ineptitud u omisión sabemos que tuvo que haber ocurrido algo realmente impresionante.

Creo que deberíamos precisar qué es omisión e ineptitud, que es uno de los elementos que nos preocupan bastante; consultaremos a los asesores e iremos analizando las posibilidades para buscar los mejores lineamientos para resolver la situación.

Lo que les puedo decir es que los insumos son importantes y que vamos a seguir trabajando para ver cómo nos manejamos con una redacción que satisfaga a todos.

SEÑOR GONZÁLEZ (Aidemar). El diputado Groba hizo referencia a la ineptitud, que es algo muy sensible porque hay situaciones vinculadas a la salud. No hay un vínculo entre las definiciones de las juntas de ASSE y la definición del organismo público con la jubilación de la persona. Este sí es un problema importante.

Una persona, por razones médicas, puede ser destituida por ineptitud, pero no llegar al baremo establecido por el BPS. Por lo tanto, este funcionario pierde su empleo, tiene una tremenda enfermedad que no le permite continuar con las tareas que está desarrollando, ni se le asegura su jubilación. Y si la causal de ineptitud no está vinculada con la resolución del BPS, tampoco se prevé la posibilidad de reasignarlo a otra tarea, buscar los apoyos de salud necesarios o asignarle medio horario. Esto es lo que hoy está ocurriendo.

Este es un artículo que se plantea desde el Poder Ejecutivo, no lo hace COFE. Cuando nos pregunta qué opinamos sobre este artículo decimos que es positivo respecto a la forma actual, pero también sería importante no destituir al funcionario ante una situación de ineptitud por razones de salud, sin antes asegurarle la jubilación. En este caso se podrían reasignar tareas, los apoyos necesarios o la readecuación horaria de medio horario más allá de los nueve meses.

Reitero que es un tema muy sensible e importante, y sería bueno que la Comisión lo tome en cuenta.

SEÑORA RIVERO (Claudia). Cuando en el marco de la rendición de cuentas concurrimos a la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda , presentamos un artículo relativo al período en que la persona está enferma, el BPS no lo cubre y ASSE dice que no está en condiciones. Planteamos un mecanismo de reubicación del funcionario en una tarea que pueda desarrollar.

En cuanto a la capacitación y calificación, mencionado por el señor diputado Groba, figuran en la norma fría, pero no están previstas en los hechos, e introducirnos en este tema implica tocar el estatuto del funcionario público, porque es allí donde se introduce este nuevo concepto, que se desarrolla un poco más en su decreto reglamentario.

SEÑOR GROBA (Óscar). Todas las leyes y estatutos son perfectibles. Muchas veces se promueve algo que después la vida nos muestra que se tiene que modificar.

Quienes estamos en la actividad privada, dos días después de haber tomado a un nuevo trabajador, sabemos si es apto para la función. ¡A los dos días! Por eso, cuando ese trabajador es despedido dos días antes de que se cumpla el período de noventa días porque no tiene la calificación para el trabajo, el problema no está en el trabajador, sino en los mandos medios, el director o el dueño de la empresa. Esto no es por ineptitud.

Me parece que en la captación de trabajadores para el Estado, al igual que en el ámbito privado, hay que ver quién es el inepto, es decir, qué calificación y calidad tiene el seleccionador. En el caso de un empleo público tal vez deba pasar mucho tiempo para ver la ineptitud; no sé si se toma a un funcionario público y al mes o a los dos meses se dan cuenta de que no cumple con las funciones adecuadas por las que toda la sociedad paga. Si fuera así, el inepto no sería el trabajador, sino los seleccionadores.

Creo que también habría que analizar en profundidad y tener en cuenta la experiencia de los trabajadores en ese tema, porque puede haber persecución o un asunto del capataz o encargado con el funcionario. Puede haber muchas cosas.

En la medida en que queramos hacer algo duradero más allá de que siempre se puede modificar, cambiar y perfeccionar , creo que también deberíamos analizar estos temas que, para nosotros, son fundamentales.

La selección del trabajador en cuanto a la ineptitud depende mucho del seleccionador. La omisión es otra cosa: no marcar la tarjeta en hora, faltar tantos días o llegar siempre tarde. La ineptitud es algo distinto porque se pueden integrar una cantidad de factores, que no solo tienen que ver con el trabajador.

SEÑOR PRESIDENTE. Agradecemos la presencia de la delegación de COFE.

(Se retira de sala la delegación de COFE)

——Nos acaban de informar que la delegación sindical de entes no puede concurrir en el día de hoy, y recién podrán venir el 7 de noviembre, a la hora 15.

Si a los compañeros de la Comisión se les ocurre que hay que invitar a alguien más, me lo comunican y enviamos la invitación para el 7 de noviembre, en cuyo caso adelantaremos la hora de inicio.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.